

STELLUNGNAHME

zum Vorschlag der EU-Kommission zum Data Act vom 23. Februar 2022

Berlin, 07. Juli 2022

EU Transparency Register: 1420587986-32

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 283.000 Beschäftigten wurden 2019 Umsatzerlöse von 123 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 13 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 62 Prozent, Gas 67 Prozent, Trinkwasser 91 Prozent, Wärme 79 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen durch getrennte Sammlung entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 67 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 203 Unternehmen investieren pro Jahr über 700 Millionen Euro. Beim Breitbandausbau setzen 92 Prozent der Unternehmen auf Glasfaser bis mindestens ins Gebäude. Wir halten Deutschland am Laufen – klimaneutral, leistungsstark, lebenswert. Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: 2030plus.vku.de.

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der Verband kommunaler Unternehmen begrüßt den Vorschlag der EU-Kommission für ein Datengesetz. Aus Sicht des VKU kommt der Vorschlag der EU-Kommission zur richtigen Zeit, denn der Trend geht hin zu mehr Sensorik, mehr Vernetzung und damit einer Vielzahl an Daten, die im Bereich der Ver- und Entsorgung für Effizienzsteigerung und Ressourcenschonung genutzt werden können. Der Vorschlag für den Data Act enthält vielversprechende Ansätze, um die Nutzung von Daten durch verschiedene Akteure und über Branchengrenzen hinweg zu fördern und für mehr Gleichgewicht zwischen den Herstellern und Nutzern von vernetzten Produkten zu sorgen. Insbesondere die angedachten Regelungen zum Wechsel von Datenverarbeitungsdiensten haben das Potenzial, den Wettbewerb zwischen Cloudanbietern zu stärken und so einen Mehrwert für den Großteil der Wirtschaft zu bieten. Vor dem Hintergrund rapide zunehmender Datenmengen, welche vornehmlich in der Cloud gespeichert und verarbeitet werden, ist das Zusammenspiel dieser beiden Elemente des Data Acts entscheidend.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Daten nehmen in der Arbeit kommunaler Unternehmen eine Schlüsselrolle ein, denn durch sie kann Bürgerinnen und Bürgern ein Mehrwert geboten, können Prozesse optimiert und neue Geschäftsmodelle erschlossen werden. Die Verwendung von Daten im Rahmen der Daseinsvorsorge bietet besonderes Potenzial für Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt, denn sie ermöglicht eine Stärkung der Versorgungssicherheit, höhere Effizienz und verbesserten Schutz unserer Ressourcen. Daher ist die Nutzung von Daten für kommunale Unternehmen längst zu einer strategischen Kernkomponente ihrer Zukunftsfähigkeit geworden. Voraussetzung hierfür ist, dass sie Zugang zu den nötigen Daten erhalten.

Hierzu kann der Data Act einen wichtigen Beitrag leisten. Im Bereich B2B-Datenteilen würden die Rechte der Nutzer an den erzeugten Daten maßgeblich gestärkt. Damit könnte auch für die Kommunalwirtschaft die Datenverfügbarkeit deutlich gesteigert werden. Gerade im Bereich der Daseinsvorsorge käme die dadurch ermöglichte Datennutzung den Bürgerinnen und Bürgern zugute. Allerdings muss hier im Umkehrschluss darauf geachtet werden, dass wirtschaftliche Anreize für das eigene Erheben und Nutzen von Daten bestehen bleiben. Im Bereich des B2G-Datenteilens müssen die Bedingungen und Modalitäten zur Datenherausgabe präzisiert werden, um die Praxistauglichkeit zu gewährleisten.

Der VKU begrüßt ausdrücklich die Vorschläge zum vereinfachten Wechsel zwischen Datenverarbeitungsanbietern, da sie marktwirtschaftliche Mechanismen im Cloud-Markt stärken und Lock-In-Effekte verhindern könnten. Als datenwirtschaftliche Akteure sind kommunale Unternehmen auf die Dienste zahlreicher verschiedener Anbieter von Datenverarbeitungsdiensten angewiesen, weshalb eine Stärkung ihrer Rechte zum reibungslosen Anbieterwechsel eine maßgebliche Verbesserung darstellen würde. Zudem ist es aus VKU-Sicht erfreulich, dass bei den Ausnahmen für KMU eine Lösung mit Bezug auf die

Empfehlung der Kommission 2003/361 gefunden wurde, die auch für KMU mit öffentlichen Eigentümern einschlägig ist.

Im Folgenden wird dargestellt, wo bei einzelnen Themen und Kapiteln des Vorschlags noch Anpassungsbedarf und Optimierungspotenzial besteht.

Positionen des VKU in Kürze

Der Data Act würde sowohl die Rechte von Nutzern vernetzter Produkte an den erzeugten Daten, als auch die Rechte der Kunden beim Wechsel von Datenverarbeitungsdiensten stärken. Damit könnte das bestehende, strukturelle Ungleichgewicht zulasten dieser Akteure ausgeglichen und die sich ausbildende Datenwirtschaft fairer gestaltet werden. Daher unterstützt der VKU ausdrücklich die in den Kapiteln II, III und VI vorgeschlagenen Regelungen. Aufgrund ihres transformativen Potenzials sowohl für kommunale Unternehmen, als auch für die gesamte Volkswirtschaft sollten sie im Rahmen des gesetzgeberischen Prozesses erhalten werden.

Weiterhin sind aus VKU-Sicht geringfügige Anpassungen und Präzisierungen des Kommissionsvorschlags empfehlenswert:

- › Das Verhältnis der B2B-Bestimmungen des Data Acts zur Open Data-Richtlinie (2019/1024/EU) muss in Bezug auf die öffentlichen Unternehmen geklärt werden.
- › Ebenso herrschen im vorliegenden Kommissionsvorschlag Unklarheiten im Verhältnis zur DSGVO.
- › Es ist nicht klar, wie sich die Bestimmungen des Data Acts zu nationalen Regelungen wie dem Messstellenbetriebsgesetz verhalten.
- › Für Daten, die auf Basis des Data Acts herausgegeben werden müssen, sollte die Haftung eingeschränkt werden.
- › Aus Sicht des VKU sollten die Definitionen von Produkt und Dateninhaber im Data Act konkretisiert werden.
- › Im Rahmen des B2B-Datenteils sollten Betreiber sicherheitsrelevanter und kritischer Infrastrukturen, beispielsweise in der Erbringung von Ver- und Entsorgungsleistungen, von einer allgemeinen Verpflichtung zur Weitergabe von kritischen und sicherheitsrelevanten Daten, die unter anderem bei der Nutzung von vernetzten Produkten entstehen können, ausgenommen werden.
- › Der vorgesehene Schutz der Geschäftsgeheimnisse sollte gestärkt bleiben.
- › Aus VKU-Sicht sollte im Rahmen des Data Acts klar festgelegt werden, wie sich eine angemessene Vergütung für die Datenweitergabe an Dritte bemisst.
- › Die in Artikel 42 vorgesehen Übergangsfrist von 12 Monaten sollte verlängert werden, um Unternehmen ausreichend Zeit für die Umsetzung etwaiger aus dem Data Act erwachsender Pflichten und notwendige Anpassung interner Prozesse zu gewähren.

Stellungnahme

Verhältnis zur Open Data-Richtlinie (2019/1024/EU)

Daten, die unter den Data Act fallen, sollten von den Bestimmungen der Open Data-Richtlinie ausgenommen werden. Dies gilt insbesondere für Daten, die im Rahmen des Data Acts von *öffentlichen Unternehmen* zur Verfügung gestellt werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass diese Daten nach Herausgabe jeglichen Dritten, unabhängig ihrer originären Zugangsrechte, zu denselben Konditionen zur Verfügung gestellt werden müssten.

Sind *öffentliche Unternehmen* Nutzer oder Dritte im Sinne des Data Acts, so sollten die auf diese Weise erhaltenen Daten auch von den Bestimmungen der Open Data-Richtlinie ausgenommen werden. Sonst könnte es zu Konflikten bei der Wahrung eventueller Geschäftsgeheimnisse der Dateninhaber kommen (vgl. Art.4 Abs. 3).

Die Open Data-Richtlinie aus dem Jahr 2019 verpflichtet die Mitgliedsstaaten dazu, die Weiterverwendung von Daten öffentlicher Stellen und öffentlicher Unternehmen zu regeln. Teilweise gelten kommunale Unternehmen als öffentliche Unternehmen oder öffentliche Stellen, weshalb sie in den Anwendungsbereich der Open Data-Richtlinie (bzw. des Datennutzungsgesetzes als deutsches Umsetzungsgesetz) fallen.

Gemäß Art. 17 Abs. 3 Data Act (bzw. Erwägungsgrund 62) findet die Open Data-Richtlinie keine Anwendung auf nach diesem Kapitel (Kapitel V – B2G-Datenteilen) erlangte Daten im Besitz öffentlicher Stellen. Daten, die *öffentliche Stellen* nach dem Data Act, Kapitel V, von privaten Akteuren erhalten, fallen also nicht unter die Regeln zur Weiterverwendung gemäß der Open Data-Richtlinie. Eine solche Klarstellung ist auch für Kapitel II des Data Acts und für *öffentlichen Unternehmen* erforderlich.

Verhältnis zur DSGVO (2016/679/EU)

Aus Sicht von Unternehmen, die künftig als Dateninhaber im Sinne des Data Acts Datenherausgabepflichten unterliegen könnten, und aufgrund ihrer Rolle als Versorger von Endkunden personenbezogene Daten halten, ist eine praxistaugliche zusätzliche Klärung des Verhältnisses zur Datenschutzgrundverordnung wünschenswert.

Verhältnis Messstellenbetriebsgesetz

Neben dem Verhältnis zu anderen europäischen Gesetzen im Bereich Datenwirtschaft muss aus VKU-Sicht ein einheitliches Verständnis erlangt werden, wie die Bestimmungen des Data Acts mit dem deutschen Messstellenbetriebsgesetz interagieren. Insbesondere für kommunale Energie- und Wasserversorgungsunternehmen ist Klarheit über die Be-

deutung des Data Acts für das Smart-Metering und für Messstellenbetreiber entscheidend. Hier sieht der VKU die Bundesregierung in der Verantwortung, für rechtliche Klarheit zu sorgen und im Zweifel im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens in Brüssel Kohärenz und Vereinbarkeit sicherzustellen.

Haftung für herausgegebene Daten

Die Haftung für die Vollständigkeit oder Korrektheit der an Nutzer oder Dritte herausgegebenen Daten sollte beschränkt werden. Häufig werden Daten erhoben, aber nicht für die weitere Nutzung oder Weitergabe bereinigt und validiert. Der Data Act verpflichtet zur Weitergabe solcher Daten, die originär nicht für die Herausgabe vorgesehen waren. Da sie im Zweifel für die Qualität, Richtigkeit und Vollständigkeit der Daten haften, wären Unternehmen damit implizit zur Validierung aller erhobenen Daten verpflichtet. Damit würden in einigen Fällen Anreize geschaffen, weniger Daten zu erheben. Um dies zu vermeiden, sollte die Haftung für weitergegebene Daten auf grobe Fahrlässigkeit und Vorsatz beschränkt werden.

Zu Artikel 2: Begriffsbestimmungen

Aus Sicht des VKU sind einige im Kommissionsvorschlag für den Data Act enthaltenen Definitionen nicht hinreichend präzise, um möglicherweise betroffenen Unternehmen Klarheit über die erwachsenden Rechte und Pflichten zu gewähren. Um den Pflichten als Dateninhaber nachkommen zu können, muss für ein Unternehmen ersichtlich sein, dass es ein Dateninhaber im Sinne des Data Acts ist. Dies ist unter anderem der Fall, wenn es Daten hält, welche von einem Produkt im Sinne des Data Acts erzeugt wurden. Unerlässlich ist hier aus VKU-Sicht, dass die entsprechende Definition eines Produkts nachgeschärft wird. Beispielsweise werden in Erwägungsgrund 15 Kameras aus der Definition von Produkt ausgeschlossen. Jedoch ist im technischen Sinne eine Kamera nichts anderes als ein optischer Sensor, welcher ein bestimmtes Lichtspektrum aufzeichnet. Damit ist zumindest unklar, welche Art optischer Sensorik vom Data Act erfasst ist und welche nicht. Eine klarere Eingrenzung und Begriffsbestimmung von Produkten im Verständnis des Data Acts wird daher unbedingt notwendig.

Ferner ist die Definition von Dateninhabern im Sinne des Data Acts unklar. So gibt es Dienstleister, die nicht-personenbezogenen Daten aus einem vernetzten Produkt für den Produkthersteller verwalten. Diese sind faktisch in der Lage, Daten bereitzustellen, haben jedoch keine Kontrolle über die technische Konzeption des Produktes und damit verbundenen Diensten, wie in der Definition vorgesehen. Um Widersprüchen wie diesem im Gesetzestext vorzubeugen, muss die Definition des Dateninhabers unbedingt nachgeschärft und klargestellt werden.

Schutz von Geschäftsgeheimnissen

Der VKU begrüßt die von der Kommission vorgesehenen Regelungen zum Schutz der Geschäftsgeheimnisse in Artikel 8 (6). Dabei möchten wir nochmal die Notwendigkeit unterstreichen, dass Geschäftsgeheimnisse zentral für datengetriebene Geschäftsmodelle sind und ihr Schutz Anreize für Datenerhebung sichert.

Zu Artikel 7: Umfang der Pflichten zur Datenweitergabe von Unternehmen an Verbraucher und zwischen Unternehmen

Article 7

Scope of business to consumer and business to business data sharing obligations

COM-proposal Data Act

1. The obligations of this Chapter shall not apply to data generated by the use of products manufactured or related services provided by enterprises that qualify as micro or small enterprises, as defined in Article 2 of the Annex to Recommendation 2003/361/EC, provided those enterprises do not have partner enterprises or linked enterprises as defined in Article 3 of the Annex to Recommendation 2003/361/EC which do not qualify as a micro or small enterprise.
2. Where this Regulation refers to products or related services, such reference shall also be understood to include virtual assistants, insofar as they are used to access or control a product or related service.

VKU proposal

1. The obligations of this Chapter shall not apply to data generated by the use of products manufactured or related services provided by enterprises that qualify as micro or small enterprises, as defined in Article 2 of the Annex to Recommendation 2003/361/EC, provided those enterprises do not have partner enterprises or linked enterprises as defined in Article 3 of the Annex to Recommendation 2003/361/EC which do not qualify as a micro or small enterprise.
2. **The obligation of this Chapter shall not apply to data access which is excluded or restricted on grounds of sensitive critical infrastructure protection related information as defined in point (d) of Article 2 of Directive 2008/114/EC.**
3. Where this Regulation refers to products or related services, such reference shall also be understood to include virtual assistants, insofar as they are used to access or control a product or related service.

Begründung

Im Data Act muss dafür Sorge getragen werden, dass Daten sicherheitsrelevanter und kritischer Infrastrukturen, beispielsweise aus der Erbringung von Ver- und Entsorgungsleistungen, besonders geschützt werden. Hierzu schlagen wir vor, dass neben kleinen und mittelgroßen Unternehmen auch sicherheitsrelevante Bereiche kritischer Infrastrukturen von Datenweitergabepflichten ausgenommen werden.

Zu Artikel 9: Gegenleistung für die Bereitstellung von Daten

Aus VKU-Sicht ist nicht klar, was in diesem Zusammenhang unter dem Begriff "angemessen" zu verstehen ist. Im Data Act werden hierzu keine genauen Angaben gemacht. Die Datenweitergabe an Dritte kann durchaus als lukratives Geschäftsmodell für Unternehmen betrachtet werden, und stellt einen wesentlichen Anreiz für die Erhebung von Daten dar. Daher spricht der VKU sich dafür aus, dass im Rahmen des Data Acts klare Regeln für die Bemessung der Vergütung festgelegt werden.

Zu Artikel 42: Übergangsfristen

Die von der Kommission in ihrem Vorschlag vorgesehene Übergangsfrist von 12 Monaten ist aus VKU-Sicht nicht ausreichend, um Unternehmen eine Umsetzung der Pflichten aus dem Data Act zu ermöglichen. Vor dem Hintergrund teils komplexer vertraglicher und technischer Konstrukte wird es einen erheblichen organisatorischen, technischen und personellen Aufwand erfordern, um den Maßgaben des Data Acts zu entsprechen. Daher spricht der VKU sich dafür aus, die vorgeschlagene Frist von 12 Monaten zu verlängern.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Simon Kessel

Referent für Digitales und Mobilität
Büro Brüssel
Telefon: +49 170 8580 125
E-Mail: kessel@vku.de

Wolf Buchholz

Referent Recht der Digitalisierung
Bereich Recht
Telefon: +49 170 8580-317
E-Mail: buchholz@vku.de

Jonas Wiggers

Referent Grundsatz
Bereich Grundsatz, Strategie, Digitales
Telefon: +49 170 8580-174
E-Mail: wiggers@vku.de